



Bern, 3. Juli 2007

Aktenzeichen: 7-12-04-2

## **AUFSICHTSBESCHWERDE**

der

**ETH Zürich**, eingereicht durch den Präsidenten a.i., Rämistrasse 101, 8092 Zürich

(Aufsichtsbeschwerde vom 29. Mai 2007)

gegen

**ETH-Rat**, Haldeliweg 15, 8092 Zürich

(Beschluss des ETH-Rates vom 23./24. Mai 2007)

betreffend

Budget 2008 und Mittelzuteilung im ETH-Bereich

## Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) hat

### den Akten entnommen:

- A. Am 29. Mai 2007 reichte die ETHZ (ETHZ) beim Eidg. Departement des Innern (EDI) eine Aufsichtsbeschwerde ein. Diese richtet sich gegen den Beschluss des ETH-Rates vom 23./24. Mai 2007 zum Budget 2008.

An der ETH-Ratssitzung vom 13./14. Dezember 2006 habe sich der ETH-Rat einstimmig im Rahmen der Diskussion um die Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008 bis 2011 (BBI 2007; 1223 ff; nachfolgend Botschaft BFI) zum Grundsatz einer leistungsorientierten Mittelzuteilung im ETH-Bereich für die Jahre 2008 bis 2011 ausgesprochen. Offen geblieben sei hingegen die Definition von „Leistung“ und die Art und Weise der Operationalisierung.

An der ETH-Bereichssitzung vom 6. März 2007 habe das Präsidium des ETH-Rats einen Vorschlag für ein Mittelallokationsmodell innerhalb des ETH-Bereichs für die Jahre 2008 – 2011 vorgelegt. Das Modell habe drei „Gefässe“ vorgesehen: Reservierte Mittel für strategische Projekte des ETH-Bereichs gemäss Botschaft BFI und Leistungen des ETH-Rats; Leistungen der einzelnen Institutionen des ETH-Bereichs im nationalen und internationalen Auftrag; Restliche Mittel: für sämtliche Institutionen anhand eines gemeinsamen, auf 12 Indikatoren basierenden theoretischen Modells (Aufteilung Lehre 40%, Forschung 40%, Dienstleistung 20%). Das Präsidium ETH-Rat habe vorgängig zu dessen Verabschiedung die Austestung des Modells anhand realer Erfahrungswerte in Aussicht gestellt.

An der ETH-Ratssitzung vom 27./28. März 2007 sei dem vom Präsidium des ETH-Rats vorgeschlagenen Mittelallokationsmodell im Grundsatz zugestimmt worden. Eine zahlenmässige Plausibilisierung habe aber nach wie vor noch nicht vorgelegen. Insbesondere seien Bedenken von Seiten der Institutionsvertretern nicht gehört worden.

Am 25. April 2007 sei der Termin für die Abgabe der Indikationswerte der Institutionen an den ETH-Rat gewesen. Die ETHZ habe als einzige Institution des ETH-Bereichs eine umfassende kritische Analyse und Würdigung des vorliegenden Mittelallokationsmodells und einen konstruktiven Vorschlag das weitere Vorgehen im ETH-Bereich vorgelegt.

Am 9. Mai 2007 fand eine ETH-Bereichssitzung statt. Gemäss der Aufsichtsbeschwerde war deren Inhalt der „Grundsatz der leistungsorientierten Mittelzuteilung im ETH-Bereich“, welcher in der Botschaft BFI und in deren Anhang 2 (Leistungsauftrag an den ETH-Bereich für die Jahre 2008 – 2011) umschrieben ist. An der ETH-Bereichssitzung sei vorgeschlagen worden, die Modelleinführung zeitlich zu verschieben (Grund: die unterschiedlichen Dateninputs der einzelnen Institutionen liessen die Modellrechnung des ETH-Rates als „grotesk“ erscheinen). Der Präsident des ETH-Rates habe gleichzeitig einen „Alternativvorschlag“ vorgelegt, welcher für die Jahre 2008 bis 2011 im Sinne einer „Budgetanpassung“ eine Mittelumverteilung im ETH-Bereich von insgesamt CHF 153 Mio. vorsah. Dies sei ein Widerspruch zur bisher postulierten Leistungsorientierung. Resultat der Diskussion war, dass für 2008 die Mittelallokation nach bisherigem Verfahren erfolgen solle, wobei eine Mehrheit die Ausdehnung des bisherigen kriteriengestützten Mittel(re)allokationsanteils von 10% als Richtlinie für einen „strategischen“ Mittelzuteilungsentscheid 2008 gefordert habe.

Die Einladung zur ETH-Ratssitzung sei am 11. Mai 2007 erfolgt, ohne Unterlagen zu Traktandum 23 (Beschluss: Budget 2008). Per E-mail vom 19. Mai 2007 habe der Protokollführer angekündigt, dass diese Unterlagen nicht vorgängig verschickt würden. Der Entscheid betreffend Budget würde auf der Basis einer Tischvorlage/Folien erfolgen.

An der ETH-Ratssitzung vom 23./24. Mai 2007 hätten ohne vorgängige Abgabe schriftlicher Budgetunterlagen (z.B. Voranschläge, Strategien, Mittelbedarf der Institutionen usw.) als intransparent zu bezeichnende Folien als Entscheidungsgrundlage gedient. Ein Beschlussdispositiv habe zu Beginn der Sitzung nicht vorgelegen. Dieses sei während der Sitzung formuliert worden. Der Entscheid sei daher willkürlich und entbehre jeglicher Grundlage.

Das Communiqué des ETH-Rates vom 25. Mai 2007 sei betreffend Budgetzuwachs 2008 auf Grund des unterschiedlichen Referenzwertes 2007 der ETHZ um 12 Mio. nach oben verfälscht worden. Das Communiqué sei diesbezüglich nicht korrekt und stimme nicht mit dem während der ETH-Ratssitzung erstellten Beschlussdispositiv überein.

Bereits an der Sitzung vom 16. Dezember 2004 habe der ETH-Rat eine unsachlich begründete Kürzung der Mittel der ETHZ um CHF 8 Mio. vorgenommen. Trotz Gutachten des Rechtsdienstes der ETHZ, welches diese Kürzung nicht als „Änderung der Zielvereinbarung“ gemäss Art. 12 Abs. 5 Verordnung ETH-Bereich (SR 414.110.3) erachtete, habe der ETH-Ratspräsident diese Auffassung nicht geteilt, weshalb die Mittelkürzung dann vorgenommen worden sei.

In formeller Hinsicht wird gerügt, dass sich der ETH-Rat betreffend Traktandum 23 (Budget 2008) nicht an die Geschäftsordnung gehalten habe, da Beschlüsse nur zu beschlussreifen Geschäften auf Grund eines schriftlich begründeten Antrages und eines schriftlichen Entwurfs zum Beschlussdispositiv gefasst werden sollen. Ein schriftlicher Entwurf zum Beschlussdispositiv habe gefehlt. Der ETH-Rat habe seinen Beschluss daher ohne fundierte Unterlagen gefällt und ohne die Geschäftsordnung zu respektieren.

Die ETHZ beantrage den Bundesrat daher, das Schreiben als Aufsichtsbeschwerde entgegen zu nehmen. Der ETH-Rat sei anzuweisen, seinen Beschluss vom 23./24. Mai 2007 zu Traktandum 23 (Budget 2008) in Wiedererwägung zu ziehen, eine sachgerechte Zuteilung der Mittel an die Institutionen des ETH-Bereichs vorzunehmen und den Beschluss in rechtlich korrekter Form neu zu fassen.

- B. Der ETH-Rat reichte am 26. Juni 2007 eine Stellungnahme zur vorliegenden Aufsichtsbeschwerde ein. Er beantragt Nichteintreten bzw. Abweisung der Beschwerde aus folgenden Gründen:

Als Mitglied des ETH-Rates hätte der Präsident a.i. der ETHZ bereits nach Erhalt des E-Mails vom 19. Mai 2007 Gelegenheit gehabt, dem ETH-Rat Antrag auf Verschiebung des Traktandums 23 zu stellen. Spätestens anlässlich der Sitzung vom 23./24. Mai 2007 hätte er bei der Genehmigung der Traktandenliste oder zum Zeitpunkt der Besprechung des Traktandums 23 den Verschiebungsantrag einbringen können und sollen, was er indes nicht gemacht habe. Er habe lediglich das vom Präsidenten des ETH-Rates gewählte Vorgehen kritisiert. Daher widerspreche es Treu und Glauben, im Nachhinein ein Verfahren anzufechten, auf das sich der Präsident a.i. der ETHZ eingelassen habe. Er habe anlässlich der Telefonkonferenz des ETH-Rates vom 28. Mai 2007 Antrag auf Wiedererwägung des Beschlusses vom 23./24. Mai 2007 gestellt, was unbehelflich gewesen sei, da keine neuen erheblichen Tatsachen oder Beweismittel vorgelegen hätten.

Auf die Aufsichtsbeschwerde könne des weitern auch aus materiellen Gründen nicht eingetreten werden, da der Beschluss über die Mittelzuteilung in die selbständige, abschliessende Kompetenz des ETH-Rates als strategisches Organ des ETH-Bereichs falle. Der Beschluss des ETH-Rates vom 23./24. Mai 2007 über das Budget 2008 taste die Ausgangsbasis (Budget 2007) von 942 Mio. CHF der ETHZ in keiner Weise an. Die ETHZ äussere sich in ihrer Beschwerde nicht zum zusätzlich eingeforderten Betrag. Gegenüber dem Voranschlag 2007 des ETH-Bereichs sei mit dem Voranschlag 2008 lediglich ein „frei“ verteilter Betrag von rund 86 Mio. CHF verblieben. Davon seien der ETHZ schliesslich 52 Mio. CHF zugeteilt worden. Die von der ETHZ ange-

strebte Änderung könnte sich somit nur in einem einstelligen Prozentsatz ihres Budgets bewegen. Der Entscheid über einen Betrag in dieser Grössenordnung falle klarerweise in das dem ETH-Rat bei der Zuteilung der Mittel gemäss dem ETH-Gesetz zustehende Ermessen. Wenn der ETH-Rat von diesem Ermessen Gebrauch mache, könne keine Verletzung klaren materiellen Rechts vorliegen.

Der ETHZ gehe es einzig darum, eine Änderung des Budgetbeschlusses vom 23./24. Mai 2007 zu ihren Gunsten zu erzwingen. Sie verfolge mit der Aufsichtsbeschwerde ihre eigenen Interessen. Dafür sei aber die Aufsichtsbeschwerde nicht das geeignete Mittel. Der Ausgleich der Interessen unter den sechs Institutionen im ETH-Bereich habe im Rahmen der Diskussion und der Beschlussfassung des ETH-Rates zu erfolgen.

In einem weiteren Punkt schildert die Stellungnahme des ETH-Rates den Entwicklungsprozess des Beschlusses vom 23./24. Mai 2007:

Nebst dem ETH-Gesetz und der entsprechenden Verordnung sei der von der Bundesversammlung genehmigte Leistungsauftrag für den ETH-Bereich massgebende Grundlage und Modell der Mittelzuteilung. Ziel 7 des Leistungsauftrages halte fest, dass der ETH-Rat die Mittel den Institutionen leistungsorientiert zuzuteilen habe. Der ETH-Rat habe zur Zielerreichung ein mit allen Institutionen abgestimmtes, transparentes Modell der Mittelzuteilung zu entwickeln, das sich auf leistungsorientierte Kriterien stütze. Bereits im Rahmen der strategischen Planung 2004 – 2007 habe der ETH-Rat zur Verteilung der Mittel ein kriteriengestütztes Modell entwickelt und in den Jahren 2006 und 2007 auf 10% der zu verteilenden Mittel angewandt. In Bezug auf Ziel 7 des Leistungsauftrages 2008 - 2011 gelte es jetzt, aufbauend auf dem vorherigen Modell ein neues zu entwickeln, welches die leistungsorientierte Zuteilung von Mitteln verstärke. Es seien somit die dem bisherigen Modell zu Grunde liegenden mehrheitlich quantitativen Indikatoren um einige qualitative und strategische Indikatoren zu erweitern. Diese Modellentwicklung sei sehr komplex, da leistungsorientierte Kriterien immer auch eine steuernde Wirkung hätten. Zudem liessen sich Indikatoren, welche auf die Erfassung von Leistung in der Lehre abzielen, nur beschränkt auf die Forschungsanstalten anwenden.

Bereits 2006 sei ein Findungsprozess angestossen worden. Die Institutionen des ETH-Bereiches seien schon damals durch den Präsidenten des ETH-Rates aufgefordert worden, Daten über den Aufwand der Lehre, für Infrastrukturleistungen, zweckgebundene Beiträge und für Bauausgaben und den baulichen Unterhalt bis Mitte September 2006 zu liefern. Dieser Aufforderung sei nur eine Institution nachgekommen. Eine andere Institution habe in einem E-Mail vom 5. Oktober 2006 auf die Opposition der Präsidenten der beiden ETH gegen das beabsichtigte Modell hingewiesen.

Der ETH-Rat habe im Rahmen der Diskussion der Strategischen Planung 2008 – 2011 an der Sitzung vom 13./14. Dezember 2006 den Wortlaut von Ziel 7 des Leistungsauftrages 2008 – 2011 besprochen und einstimmig verabschiedet. Der Präsident a.i. der ETHZ habe demnach bereits damals dem Ziel 7 zugestimmt.

Der erste Entwurf des neuen Modells sei den ETH und den Forschungsanstalten am 31. Januar 2007 vorgelegt worden. Die ETHZ habe auf Probleme des neuen Modells hingewiesen, indes keinen Lösungsvorschlag unterbreitet. Danach sei an den Sitzungen des ETH-Rates und an den Bereichssitzungen die Mittelzuteilung 2008 – 2011 regelmässig besprochen worden. An der Bereichssitzung vom 6. März 2007 sei der Entwurf für den Antrag zu einem Modell der Mittelzuteilung 2008 – 2011 an den ETH-Rat zusammen mit sechs Grundsatzfragen behandelt worden. Die Problematik sei ausführlich mit den Präsidenten der ETH und den Direktoren der Forschungsanstalten diskutiert worden. Der ETH-Rat habe an der Sitzung vom 27./28. März 2007 grundsätzlich ein Modell der Mittelzuteilung beschlossen. Die Mittel sollten demnach zu 100% leistungsorientiert zugeteilt werden. Inzwischen seien die Daten der ETH und der Forschungsanstalten einge-

reicht worden, weshalb ein erster summarischer Test des neuen Modells vorgenommen werden konnte.

An der Bereichssitzung vom 9. Mai 2007 sei das Testergebnis besprochen worden. Es habe sich gezeigt, dass das Modell grundsätzlich tauglich sei, jedoch einer substantiellen Überarbeitung bedürfe. Die ETH und die Forschungsanstalten hätten an dieser Bereichssitzung ihre Bedenken und Meinungen umfassend einbringen können. Es galt, verschiedene Einflussgrößen zu klären und die Qualität der gelieferten Daten zu verbessern. Das Modell habe namentlich bei den Forschungsanstalten unbefriedigende Ergebnisse ergeben. An dieser Bereichssitzung sei unter Zustimmung der Vertreter aller Institutionen des ETH-Bereichs beschlossen worden, dass der Präsident des ETH-Rates dem ETH-Rat beantragen solle, das Budget 2008 unter Verwendung des bisherigen Modells zuzusprechen und erst für die Jahre 2009 – 2011 das neue Modell anzuwenden.

Der intensive Diskussionsprozess über das für die Mittelzuteilung 2008 – 2011 anzuwendende Modell habe bis zur Sitzung vom 23./24. Mai 2007 nicht abgeschlossen werden können, weil der Präsident des ETH-Rates gemeinsam mit den sechs Institutionen des ETH-Bereichs ein taugliches Instrumentarium für die Mittelzuteilung erarbeiten wollte.

Der ETH-Rat habe an der Sitzung vom 23./24. Mai 2007 über das Budget 2008 beschliessen müssen, damit die sechs Institutionen des ETH-Bereichs ihre Planung rechtzeitig machen können. Nach der Bereichssitzung vom 9. Mai 2007 habe indes zusätzlicher Abklärungsbedarf bestanden und es hätten neue Berechnungen durchgeführt werden müssen. Die für den Beschluss zum Budget 2008 erforderlichen Unterlagen hätten daher nicht mehr bis zum Zeitpunkt des ordentlichen Versandes der übrigen Sitzungsunterlagen bereit gestellt werden können. Der Präsident des ETH-Rates habe sich entschlossen, statt eines Nachversandes die Unterlagen direkt an der Sitzung vom 23./24. Mai 2007 vorzulegen. Dadurch sei eher Gewähr gewesen, dass die Mitglieder des ETH-Rates ohne Druck von aussen würden entscheiden können und einigermassen über den denselben Wissenstand verfügten. Namentlich nach einer Unterredung mit dem Präsidenten a.i. der ETHZ habe der Präsident dessen Ausführungen als Drohung interpretiert, dass die ETHZ ihre Budgetinteressen notfalls bereits im Vorfeld der ETH-Ratssitzung via Parlamentarier und Medien durchzusetzen versuche.

An der Sitzung des ETH-Rates vom 23./24. Mai 2007 habe der ETH-Rat in Traktandum 22 beschlossen, das Budget 2008 in Anlehnung an das Vorjahr (mit dem damaligen Modell) zu erstellen. Unter Traktandum 23 habe der ETH-Rat dann das Budget 2008 beraten. Nach anfänglichen Bemerkungen einzelner Mitglieder, dass die Unterlagen nicht vor der Sitzung verteilt worden seien, habe der ETH-Rat dann das Budget 2008 sehr detailliert behandelt. Der ETH-Rat habe abschliessend mit 9 Ja-Stimmen gegen die Nein-Stimme des Präsidenten a.i. der ETHZ den Budgetbeschluss 2008 getroffen.

Der an der Sitzung des ETH-Rates der ETHZ zugesprochene Betrag habe sich auf 984 Mio. CHF belaufen (Vorjahr: 942 Mio. CHF). Im Nachgang zur Sitzung vom 23./24. Mai 2007 sei an diesem Budget mittels Zirkularbeschluss des ETH-Rates vom 29. Mai 2007 noch eine Änderung vorgenommen worden. Den Forschungsanstalten und der ETHZ seien zusätzlich je 10 Mio. CHF zugesprochen worden.

Zu den Vorwürfen in Bezug auf die Pressemitteilung wird festgehalten, dass bei den Angaben zum Budget der Forschungsanstalten versehentlich ein um 1,4 Mio. CHF zu hoher Betrag aufgeführt worden sei. Die Pressemitteilung sei am Schluss des Traktandums 23 besprochen worden, es habe keine Einwände des Präsidenten a.i. der ETHZ dazu gegeben.

Die Erwähnung von Vorkommnissen, welche zweieinhalb Jahre zurücklägen, seien aus dem Zusammenhang heraus gerissen worden. Diese Mittel würden zudem wieder an die ETHZ via Kom-

petenzzentren zurückfliessen. Der Präsident des ETH-Rates sei seinerseits zudem bereit gewesen, trotz der unwesentlichen finanziellen Auswirkung auf die ETHZ, mit dem Präsidenten der ETHZ die Folgen des Beschlusses bezüglich der Zielvereinbarung zu besprechen.

Es sei auf Grund der geschilderten Umstände notwendig gewesen, die Beschlüsse über das Budget 2008 und die Mittelzuteilungen 2009 – 2011 getrennt zu fassen. Dieses Vorgehen habe die ETHZ in ihrer Eingabe vom 25. April 2007 selber vorgeschlagen. Es sei daher stossend, dass sie sich jetzt in Widerspruch zum eigenen Begehren setze.

Mit seinem Verhalten (Information der Öffentlichkeit am 30. Mai 2007 betreffend Einreichung der Aufsichtsbeschwerde) habe der Präsident a.i. der ETHZ gegen das Kollegialitätsprinzip verstossen. Er habe, ohne zuvor die Mitglieder des ETH-Rates zu informieren, diese öffentliche Mitteilung mit dem Titel „Irreführung der Öffentlichkeit“ veranlasst. Auch im Nachgang dazu habe er das Medium der ETHZ „ETH Life“ dazu benutzt, um negative Stimmung gegen den ETH-Rat und dessen Präsidenten zu machen. Der ETH-Rat ersuche daher den Vorsteher des Eidg. Departements des Innern, stellvertretend für den Bundesrat als Wahlorgan, den Präsidenten a.i. der ETHZ ausdrücklich auf seine Pflicht einzuweisen, künftig solche Angriffe zu unterlassen resp. diese kraft seines Amtes an der ETHZ zu unterbinden.

- C. Die Stellungnahme des ETH-Rates (inkl. Beilagen) wird der ETHZ mit vorliegender Antwort zur Kenntnisnahme zugestellt.

Das EDI zieht in

### **Erwägung:**

1. Die vorliegende Eingabe ist als Aufsichtsbeschwerde bezeichnet. Gemäss Artikel 71 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) kann jedermann jederzeit Tatsachen, die im *öffentlichen Interesse* ein Einschreiten gegen eine Behörde von Amtes wegen erfordern, der Aufsichtsbehörde anzeigen (Aufsichtsbeschwerde). Der Anzeiger hat nicht die Rechte einer Partei. Geht es bei einer Aufsichtsbeschwerde jedoch eher um die Wahrung *privater Rechte* des Beschwerdeführers als um die Wahrung öffentlicher Interessen, ist die Aufsichtsbeschwerde unzulässig (VPB 53.36; 66.27).

Der Bundesrat tritt nach ständiger Praxis zudem auf eine Aufsichtsbeschwerde nur ein, wenn eine wiederholte oder wiederholbare Verletzung von klarem materiellem Recht oder von Verfahrensrecht vorliegt, die ein Rechtsstaat auf Dauer nicht tolerieren kann. Die Aufsichtsbehörde entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen, ob die Eintrittsvoraussetzungen vorliegen und welche Folgen der Aufsichtsbeschwerde zu geben sind (VPB 65.100).

Die zuständige Aufsichtsbehörde geht in der Regel den gerügten Sachverhalten nach und entscheidet dann, in welcher Form sie allenfalls lenkend einschreiten will und/oder kann.

Das Aufsichtsbeschwerdeverfahren unterscheidet sich somit grundlegend vom eigentlichen verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren. Kann eine Rechtsverletzung mittels ordentlichem oder ausserordentlichem Rechtsmittel angefochten werden, ist dieses Rechtsmittel zu ergreifen (Subsidiarität der Aufsichtsbeschwerde; VPB 60.20). Voraussetzung dazu bildet eine anfechtbare Verfügung nach Artikel 5 VwVG. Dieses Element liegt klar nicht vor.

Die Oberaufsicht über die ETH und die Forschungsanstalten wird vom Bundesrat ausgeübt (Art. 39 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über die Eidg. Technischen Hochschulen [SR 414.110]; ETH-Gesetz). Im vorliegenden Verfahren kann sich indes das EDI mit der Aufsichtsbeschwerde befassen, da der ETH-Bereich diesem Departement zugeordnet ist (Art. 39 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 ETH-Gesetz).

2. Zum ETH-Bereich gehören die Eidg. Technische Hochschule Zürich (ETHZ), die Eidg. Technische Hochschule Lausanne (ETHL), und die Forschungsanstalten (Art. 1 Abs. 1 ETH-Gesetz). Der ETH-Bereich ist, wie bereits festgestellt, dem EDI zugeordnet. Er regelt seine Belange im Rahmen des Gesetzes selbständig (Art. 4 Abs. 1 ETH-Gesetz). Der ETH-Rat ist das strategische Führungsorgan des ETH-Bereichs (Art. 4 Abs. 2 ETH-Gesetz).

#### **Zur Organisation im Einzelnen:**

Die ETHZ und die ETH-Lausanne sind autonome, öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes mit Rechtspersönlichkeit. Sie regeln und verwalten ihre Angelegenheiten selbständig. Sie sind einander gleichgestellt; ihre Eigenart bleibt gewahrt (Art. 5 Abs. 1 und 2 ETH-Gesetz). Die Schulpräsidenten sind von Amtes wegen Mitglieder des ETH-Rates.

Der ETH-Rat bestimmt die Strategie des ETH-Bereichs im Rahmen des Leistungsauftrages, vertritt den ETH-Bereich gegenüber den Behörden des Bundes und übt die Aufsicht über den ETH-Bereich aus (Art. 24 ff ETH-Gesetz).

Der Präsident des ETH-Rates wird vom Bundesrat auf vier Jahre gewählt. Er leitet die Geschäfte des ETH-Rates und trifft die ihm durch die Geschäftsordnung übertragenen Entscheide. Er vertritt den ETH-Bereich nach aussen (Art. 24 und 26 ETH-Gesetz).

#### **Der Leistungsauftrag:**

Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung für den ETH-Bereich einen Leistungsauftrag für die Dauer von vier Jahren zur Genehmigung (Art. 33 Abs. 1 ETH-Gesetz). Der Leistungsauftrag für die Jahre 2008 bis 2011 wurde bis heute erst vom Ständerat genehmigt (Sitzung vom 19. Juni 2007 unter [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch); 07.012). Der formelle Beschluss der Bundesversammlung steht somit noch aus. Der Leistungsauftrag bestimmt u.a. die Grundsätze, nach denen die Mittel den ETH und den Forschungsanstalten zugewiesen werden (Art. 33 Abs. 4 ETH-Gesetz).

#### **Die Umsetzung des Leistungsauftrags (Art. 33a ETH-Gesetz):**

Der ETH-Rat schliesst mit den ETH und den Forschungsanstalten Zielvereinbarungen ab und teilt die Bundesmittel zu; er stützt sich dabei insbesondere auf die Budgetanträge der ETH und der Forschungsanstalten.

Das Departement überprüft die Auftragserfüllung und beantragt dem Bundesrat nötigenfalls Massnahmen (Art. 34a ETH-Gesetz). Es orientiert die Bundesversammlung jeweils zusammen mit dem Antrag für die nächste Leistungsperiode in einem Zwischenbericht über die Zielerreichung.

Der Bundesrat übt die Oberaufsicht über die ETH und die Forschungsanstalten aus (Art. 39 ETH-Gesetz).

3. Die aufgeführten rechtlichen Grundlagen ergeben für den vorliegenden Fall in Bezug auf die Legitimation der ETHZ zur Aufsichtsbeschwerde gegen einen Entscheid des ETH-Rates Folgendes:

Die ETH-Zürich ist durch den Schulpräsidenten im ETH-Rat vertreten und somit stimmberechtigtes Mitglied. Die Besonderheit bei dieser Konstellation liegt darin, dass die ETH-Zürich somit einerseits im ETH-Rat Einsitz hat und dieser ETH-Rat andererseits als Gremium die Aufsicht über den ETH-Bereich – also auch wiederum u.a. über die ETH-Zürich – ausübt. Gemäss des erwähnten Artikels 33a ETH-Gesetz teilt der ETH-Rat den Institutionen die Bundesmittel zu. Über diese Zuteilung wird an der ETH-Ratssitzung durch die stimmberechtigten Mitglieder abgestimmt.

Die ETHZ rügt formelle Mängel bei der Vorbereitung der ETH-Ratssitzung vom 23./24. Mai 2007 und anlässlich der Sitzung betreffend Traktandum 23.

Der ETH-Rat war vollzählig. In Analogie zum Vereinsrecht können an einer sogenannten „Universalversammlung“ ohne Einhaltung von Fristen und Formen Beschlüsse gefasst werden, wenn alle anwesend sind (Basler Kommentar, N. 27 zu Art. 64 ZGB). Es ist der ETHZ insoweit zuzustimmen, dass es in Anbetracht der Bedeutung des Traktandums 23 und im Sinne der Transparenz und Vorbereitung auf eine Sitzung ratsam gewesen wäre, rechtzeitig die nötigen Unterlagen zuzustellen. Demgegenüber überwiegen jedoch die Argumente des Präsidenten des ETH-Rates – abgesehen von der geschilderten Komplexität der gemeinsamen Entwicklung und Handhabung des neuen Modells und des Beschlusses der ETH-Ratssitzung vom 9. Mai 2007 unter Zustimmung aller Vertreter der Institutionen des ETH-Bereichs, die Mittelverteilung 2008 noch vorwiegend nach bisherigen Kriterien vorzunehmen – die Unterlagen erst anlässlich der Sitzung zu präsentieren und zu besprechen, da eine öffentliche Diskussion darüber zu befürchten war. Die ETH-Ratsmitglieder waren seit längerem informiert und auch einverstanden, dass noch vorwiegend nach dem bisherigen Modell („Krimi 1“) entschieden werde und erst für die Jahre 2009 – 2011 das neue Modell anzuwenden sei.

Die formellen Vorwürfe des Präsidenten a.i. der ETHZ werden schliesslich durch den Umstand, dass an der Sitzung vom 23./24. Mai 2007 über das Traktandum 23 rechtsgültig Beschluss gefasst wurde, endgültig entkräftigt und gegenstandslos. Denn werden wie vorliegend Verfahrensfehler und eine allfällige Verletzung der in der Geschäftsordnung enthaltenen Bestimmungen durch das Handeln des Präsidenten des ETH-Rates gerügt, hätte dies spätestens eingangs der Sitzung vom 23./24. Mai 2007 durch den Präsidenten a.i. der ETHZ vorgebracht werden müssen. Es wäre durchaus möglich gewesen, falls die übrigen Mitglieder des ETH-Rates dem zugestimmt hätten, das Traktandum 23 zu verschieben. Wie der Stellungnahme des ETH-Rats zu entnehmen ist, wurde eine solche Verschiebung nicht verlangt und es wurde gemeinsam das Dispositiv des Entscheides entwickelt. Somit hat die Mehrheit der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder des ETH-Rates am Dispositiv des Entscheides aktiv mitgewirkt. Damit aber sind die vorgebrachten formellen Mängel als geheilt zu betrachten. Damit wird der Aufsichtsbeschwerde diesbezüglich keine Folge geleistet.

4. Der Eingabe der ETHZ ist indes auch zu entnehmen, dass sie einen höheren Betrag als zugeteilt erwartet hätte und eine Ungleichbehandlung gegenüber einer andern Institution antönt. Geht es bei einer Aufsichtsbeschwerde eher um die Wahrung privater Rechte/Interessen des Beschwerdeführers als um die Wahrung öffentlicher Interessen, ist die Aufsichtsbeschwerde unzulässig (E. 1). Es zeigt sich aus bisher Gesagtem, dass die ETHZ unter keinem Aspekt berechtigt und legitimiert ist, gegen den Beschluss des ETH-Rates vom 23./24. Mai 2007 eine Aufsichtsbeschwerde (-anzeige) einzureichen. Wenn wir uns in der Folge gleichwohl zu den durch die ETHZ vorgebrachten Rügen geäussert haben und nachfolgend noch darauf eingehen, geschieht dies einerseits deshalb, weil die Angelegenheit in den letzten Wochen in der breiten Öffentlichkeit zu Diskussionen Anlass gab, andererseits, da es hier auch um eine Beruhigung der Situation und die allseitige Bereitschaft zur konstruktiven Zusammenarbeit und Kommunikation geht und gehen muss.



Das Verfahren für die Mittelzuteilung ist im Bereich der ETH komplex und erfordert das Zusammenspiel diverser Komponenten. Einerseits unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung für den ETH-Bereich den Leistungsauftrag für die Dauer von vier Jahren zur Genehmigung. Der Bundesrat bestimmt den Zahlungsrahmen. Andererseits muss der ETH-Rat, gestützt auf die Angaben der einzelnen Institutionen, und anhand des Leistungsauftrages die Mittel zuteilen. Wie bereits gesehen, wurde vorgängig der Sitzung vom 23./24. Mai 2007 beschlossen, für das Jahr 2008 vorwiegend noch das vorherige Modell anzuwenden, um mehr Zeit für ein dem Ziel 7 des Leistungsauftrags entsprechendes Modell für die Jahre 2009 – 2011 zu erarbeiten. Die durch den ETH-Rat eingereichten Beilagen schildern chronologisch den langen und diskutierten Prozess der Entscheid- und Strategiefindung. Über die Angemessenheit der den jeweiligen Institutionen zugesprochenen Beträge im Einzelfall hat weder das Departement des Innern noch der Bundesrat als Oberaufsichtsbehörde zu entscheiden. Ob der Leistungsauftrag eingehalten werden kann und wird, ist demgegenüber eine Aufgabe des Departements des Innern. Die Ausführung des Leistungsauftrages, die Grundsätze, nach denen die Mittel den ETH und den Forschungsanstalten zugewiesen werden, müssen durch den Leistungsauftrag bestimmt werden. Der ETH-Rat hat übereinstimmend entschieden, das Jahr 2008 noch nach teilweise anderen Indikatoren als im Leistungsauftrag formuliert, zu bewerten, da er für die komplexe Datenzusammenstellung und die umfassenden Vorgaben gemäss neuem Leistungsauftrag mehr Zeit benötige. Gegen diesen Beschluss hat das EDI nichts einzuwenden. Es wird vielmehr begrüsst, wenn das Modell für 2009 – 2011 in Berücksichtigung aller Faktoren und in Diskussionen mit allen Institutionen des ETH-Bereichs erarbeitet und umgesetzt wird.

5. In Bezug die Aufsichtsbeschwerde ergibt sich somit zusammenfassend, dass diese als Zeichen eines internen Konfliktes zwischen der ETHZ und dem ETH-Rat respektive dessen Präsidenten entgegen genommen wird, dass ihr indes keinerlei Folge geleistet werden kann. Der ETHZ wird, wie bereits in E. 4 festgestellt, jegliche Legitimation zur Einreichung einer solchen Aufsichtsbeschwerde abgesprochen, ebenso die Legitimation zum Stellen von Anträgen.

Die erwähnten gesetzlichen Grundlagen bilden genügend Gewähr für eine rechtzeitige Überprüfung der Erfüllung der Ziele des Leistungsauftrages und allenfalls für ein Einschreiten des Bundes gemäss aufgeführten Kompetenzbereichen. Ziel des Ausgangs dieses Verfahrens soll eine konstruktive und sachliche Wiederaufnahme der Diskussionen im Rahmen des ETH-Bereichs und des ETH-Rates sein. Die ETHZ kann sich der Wertschätzung ihrer Tätigkeiten durch das EDI und den Gesamtbundesrat versichert sein. In diesem Sinne gilt die Aufsichtsbeschwerde als erledigt.

Pascal Couchepin  
Bundesrat

Mitzuteilen an: ETHZ (Beilagen erwähnt) und ETH-Rat